Canadian Centre
for Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : 613.944.8278 Fax/Télécopieur : 613.944.0687

RAPPORT FINAL: TABLE RONDE PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ ET « HOMELAND DEFENSE » : QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES POUR LE CANADA?

Stéphane Roussel
Collège Glendon, Toronto
25 mai 2001

8012.9F

Canada

104-00101/

Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : 613.944.8278 www.cfp-pec.gc.ca Fax/Télécopieur : 613.944.0687

RAPPORT FINAL: TABLE RONDE
PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ ET « HOMELAND DEFENSE » : QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES POUR LE CANADA?

Stéphane Roussel
Collège Glendon, Toronto
25 mai 2001

8012.9F

ISBN:

Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Canada

Table des matières

Table des matières..... 2

Remerciements..... 3

Introduction..... 4

I. À la recherche d'un concept : les multiples interprétations de la notion de *Homeland Defense*..... 5

a. Présentations..... 5
b. Discussion..... 7

II. Le bouclier antimissile dans le contexte du *Homeland Defense*..... 9

a. Présentations..... 10
b. Discussion..... 12

III. La gestion des frontières et le périmètre de sécurité..... 13

a. Présentations..... 13
b. Discussion..... 15

IV. La protection des infrastructures essentielles..... 16

a. Présentations..... 16
b. Discussion..... 17

Conclusion et recommandations..... 18

Annexe I : Programme de la table ronde..... 22

Annexe II : Liste des participants..... 23

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la tenue de cet événement. Ces remerciements s'adressent d'abord à Ryerson Christie, Elizabeth Dauphinee, Kyle Grayson, qui tout en agissant à titre de rapporteurs, ont su participer de façon critique et originale aux discussions. Il convient aussi de souligner l'excellent travail d'organisation et de gestion de Louisa Garib, Heather Chesnutt et de Sarah Whitaker, toutes trois du *York Centre for International and Security Studies*. Enfin, cet événement n'aura pu avoir lieu sans l'appui financier du *Centre canadien pour le développement de la politique étrangère* (CCDPE), ainsi que du *Forum sur la sécurité et la défense* (FSD) du Ministère de la Défense nationale. Je souhaites en particulier adresser mes remerciements à M. Steven Lee et Hughes Simard (CCDPE) et MM. Kevin Phillips et Amadou Sy (FSD).

INTRODUCTION

Depuis quelques années, un climat d'insécurité semble s'être installé aux États-Unis. Les récent attentats terroristes aux États-Unis, les attaques virtuelles lancées contre les sites informatiques gouvernementaux, ou encore la poursuite de programmes de développement de missiles et d'armes de destruction massives par des États qui manifestent ouvertement leur hostilité à l'endroit des États-Unis, sont autant d'événements qui ont nourrit ce sentiment. Des voix s'élèvent, tant parmi la classe politique que chez les militaires ou les chercheurs, pour réclamer qu'une plus grande attention soit accordée à la sécurité du territoire, des infrastructures et de la population américaines.

C'est dans ce contexte qu'a été formulé le concept de *Homeland Defense*, que l'on traduit parfois maladroitement en français (faute de mieux) par « défense de la patrie ». Il n'y a pas de consensus sur la définition, le contenu ou la portée du terme, comme nous le verrons dans la première section de ce rapport. Pour l'instant, rappelons simplement qu'il s'agit d'une approche intégrée pour faire face à une série de menaces de natures diverses (attaque de missile, terrorisme, offensive informatique), qui peuvent se substituer l'une à l'autre et qui sont dirigées contre le territoire américain.

Plusieurs initiatives adoptées par le gouvernement des États-Unis au cours des dernières années semblent s'inscrire dans cette mouvance, puisqu'elles visent précisément à faire face à ces menaces. Le projet de bouclier antimissile est le programme le plus connu en ce domaine, mais il est loin d'être le seul. De nombreuses mesures de nature législative, organisationnelle, opérationnelle ou budgétaire ont été adoptées pour contrer notamment le terrorisme, la criminalité transfrontalière ou les attaques informatiques.

Compte-tenu de la densité des échanges et du haut niveau d'intégration avec les États-Unis, il y a lieu de s'interroger sur les conséquences possibles, au Canada, de cette réorientation des préoccupations de sécurité américaines. *A priori*, on peut diviser ces conséquences en deux catégories générales. D'une part, le Canada peut subir directement ou indirectement, les contrecoups d'une agression dirigée contre les États-Unis, ce que certains ont qualifié de risque « d'exportation de la menace » vers le Canada. D'autre part, le territoire canadien peut servir de base ou de sanctuaire à des groupes ou agents étrangers cherchant à opérer aux États-Unis. C'est cette seconde perception qui semble dominer au sein de la communauté de défense américaine, où l'on considère parfois que « le Canada fait partie du problème ».

Les spéculations sur le risque d'attentat terroriste mené avec des armes de destruction massive ou d'attaque de missile lancée par un « État paria » donnent évidemment lieu à nombre de scénarios pessimistes. D'aucun ne manqueront pas de remettre en question la plausibilité de ces spéculations et, de façon plus générale, l'existence même des menaces évoquées pour justifier la mise en œuvre des programmes associés au *Homeland Defense*. Il s'agit d'un questionnement pertinent, mais, dans une perspective strictement canadienne, il importe surtout de s'interroger sur les conséquences du fait que *le gouvernement des États-Unis croit effectivement à l'existence de ces menaces*, et qu'il poursuit la mise en œuvre de mesures qu'il juge essentielles. Le Canada ne risque-t-il pas de subir

des pressions, de la part de Washington, pour qu'il ajuste ses politiques de sécurité de manière à compléter et renforcer celles en vigueur de l'autre côté de la frontière? Si tel est le cas, quelle pourrait être la nature des demandes formulées par les États-Unis? Et comment devrait-on réagir? Il s'agit d'une possibilité bien réelle puisque, tant aux États-Unis qu'au Canada, on évoque de plus en plus fréquemment la possibilité de constituer un « périmètre de sécurité » à l'échelle nord-américaine.

C'est avec de telles préoccupations à l'esprit que nous avons organisé, le 25 mai 2001, une table ronde sur le thème *Périmètre de sécurité et "Homeland Defense"* réunissant 31 participants d'horizons divers. Ce séminaire visait deux objectifs. Le premier était d'échanger de l'information et, surtout, de stimuler un débat parmi les chercheurs et la société civile canadienne. Même si l'on a pu observer, au cours de la dernière année, l'émergence d'une réflexion de fond et d'un débat sur le projet américain de bouclier antimissile, les autres programmes liés au *Homeland Defense*, et leurs conséquences possibles, demeurent encore peu connus de ce côté-ci de la frontière. Le second objectif était d'entamer une réflexion sur les avenues qui s'offrent au gouvernement canadien en cette matière.

Quatre dimensions du sujet ont été abordées: 1. La définition du concept; 2. La défense antimissile; 3. La gestion des frontières et; 4. La protection des infrastructures essentielles. Chacun de ces thèmes a fait l'objet de deux présentations suivies d'une discussion plénière. Les commentaires et échanges ont été notés par trois rapporteurs. À l'exception des présentations formelles, les commentaires émis au cours des discussions plénières ne sont pas nommément attribués à leur auteur.

1. À LA RECHERCHE D'UN CONCEPT : LES MULTIPLES INTERPRÉTATIONS DE LA NOTION DE *HOMELAND DEFENSE*

La définition du terme *Homeland Defense* ne fait pas consensus, chaque auteur ou intervenant lui donnant le sens qui lui convient. Certains préfèrent même utiliser le terme *Homeland Security*, pour en souligner les dimensions non militaires. Le premier atelier a donc été consacré à l'examen des interprétations que l'on fait de ce concept.

a. Présentations

L'exposé de David Haglund visait à restituer le concept de *Homeland Defense* dans une perspective historique, notamment pour dissiper l'idée selon laquelle il s'agit d'une conception nouvelle. En fait, la « défense de la patrie » a toujours été présente dans l'ordre des priorités de sécurité des États-Unis. Plusieurs auteurs associent toutefois ce concept à celui *d'isolationnisme*, ce qui constitue également une erreur. L'isolationnisme a un sens historique bien précis et désigne une politique visant à éviter que les États-Unis ne soient aspirés dans les querelles opposant les grandes puissances européennes. Il est souvent confondu avec le terme *unilatéralisme*, qui se réfère plutôt à une forme d'engagement international à travers des actions unilatérales.

L'adoption d'un programme de *Homeland Defense* signifie-t-il, comme plusieurs semblent le craindre, un repli des États-Unis, et donc le retour à une forme d'isolationnisme? Rien n'indique que la défense du territoire américain soit mieux servit par un rejet des engagements internationaux. Au

contraire, il y a lieu de croire que les impératifs de cette lutte poussent Washington à conserver ses liens avec ses alliés et à maintenir sa présence hors du continent. Toutefois, il est possible que ces engagements soient caractérisés par une forme d'unilatéralisme plus marqué. Cette possibilité est certainement préoccupante pour le gouvernement canadien, qui fonde plutôt sa politique sur une approche multilatérale.

Jeremy Lefebvre et Michel Fortmann se sont, pour leur part, penchés sur les éléments qui guident la réflexion en cours aux États-Unis sur la notion de *Homeland Defense*. Leur premier constat, qui découle d'une étude des sondages d'opinion et de la documentation disponible, est que la crainte d'une attaque menée à l'aide d'arme de destruction massive semble solidement ancrée dans l'opinion publique et la classe politique américaines. Toutefois, cette attitude paraît plus proche d'une forme d'hystérie, encouragée par les films, romans et séries télévisées à sensation, ainsi que par les exercices théoriques fondés sur le pire des scénarios (*worst-case)* menés par les chercheurs et militaires américains, que par une réflexion de fond sur la menace. Ce type d'attitude engendrerait une réaction non seulement démesurée, mais inadéquate.

Leur second constat touche à la complexité du concept de *Homeland Defense*, au point où il convient de se demander s'il demeure utile comme instrument de réflexion et comme guide pour l'action. Cette confusion touche presque toutes les dimensions du sujet. Premièrement, il n'y a pas de consensus quant à la définition du terme, et rien ne semble indiquer qu'il pourra s'en dégager un. Deuxièmement, les missions associées à ce concept sont de natures si différentes qu'elles ne se prêtent pas à une approche uniforme. Elles relèvent à la fois de la dissuasion, de la prévention, de la gestion de crise et de la protection civile; elles nécessitent la participation d'un grand nombre d'intervenants (organismes fédéraux, régionaux et locaux, militaires et civils, gouvernementaux et privés); et elles couvrent des espaces bien distincts (l'environnement international, le territoire national et même le cyberespace). Troisièmement, l'analyse des menaces contre lesquelles on cherche à se protéger est minée par une trop grande incertitude. Ces menaces peuvent émaner d'acteurs étatiques ou non étatiques, de l'extérieur comme de l'intérieur, et peuvent être dirigées contre un nombre presque illimité d'objectifs. Quatrièmement, la diversité et le nombre d'intervenants pose des problèmes qui défient toute logique organisationnelle. Enfin, la mise en oeuvre de plusieurs des mesures envisagées se heurte à des problèmes légaux, puisque les pouvoirs, qui devraient être conférés aux forces de l'ordre pour remplir efficacement ces missions semblent aller bien au-delà de ce que permet le cadre législatif américain.

Les présentateurs ont également dressé un bilan des initiatives adoptées depuis 1995 dans le cadre de ces programmes. Ils ont ainsi rappelé le contenu des trois directives présidentielles et de la quinzaine de lois relatives à ce sujet adoptées par le Congrès, la croissance faramineuse des budgets consacrés aux diverses mesures associées au Homeland Defense, l'ampleur de l'effort de réflexion que cette notion a suscité (pas de moins de neuf commissions ou études officielles) et l'importance des diverses réformes organisationnelles entreprises pour mettre en œuvre ces programmes. Tous ces éléments indiquent que, bien que diffuses, les préoccupations de sécurité se traduisent par une grande activité et l'injection de ressources croissantes.

Enfin, Fortmann et Lefebvre ont passé en revue les premiers mois de l'Administration Bush pour tenter d'y trouver des indications sur son attitude à l'égard de ce dossier. D'une part, le gouvernement américain semble avoir donné toutes les preuves de sa volonté d'aller de l'avant dans la mise en oeuvre des programmes associés au *Homeland Defense*. Non seulement le discours est-il explicite, mais plusieurs initiatives ont été lancées, y compris dans le dossier du bouclier antimissile. Toutefois, les auteurs sont d'avis que le nouvel exécutif se confronte déjà à un certains nombre de difficultés (notamment celles évoquées plus haut) et, compte tenu des ressources malgré tout limitées dont l'Administration dispose, pourra difficilement traduire tous ses projets en réalisations concrètes.

b. Discussion

Au cours de la discussion qui a suivi, les participants se sont surtout attardés sur le contexte dans lequel a été formulé le concept de *Homeland Defense*. S'il n'est pas fondamentalement nouveau, ce dernier est différent de celui dans lequel ont été formulé les approches isolationnistes ou unilatéralistes aux États-Unis. Pour certains, les programmes de *Homeland Defense* peuvent être interprétés comme une tentative d'adapter les politiques de sécurité pour faire face aux aspects négatifs et potentiellement dangereux de la mondialisation. Ces programmes illustrent bien les difficultés que pose ce phénomène pour le maintien de la souveraineté et la protection d'un territoire donné.

Plusieurs point spécifiques ont aussi été soulevés sur les trois thèmes suivants :

1. La situation du Canada

Quelques intervenants ont noté que le Canada n'est pas directement menacé, mais que cette situation peut changer rapidement. Si la nature des danger qui planent actuellement sur le continent est difficile à évaluer, on doit, à tout le moins, reconnaître que la possibilité de voir émerger des menaces à la sécurité du Canada ou de l'Amérique du Nord augmente rapidement. D'autres ont fait remarquer que la principale menace qui pèse sur le Canada est, en fait, liée à la lutte contre ces menaces anticipées, puisqu'elle peut entraîner la remise en question de certaines dimension de la souveraineté canadienne. Les programmes de *Homeland Defense* risquent, en effet, d'obliger le gouvernement canadien à sacrifier une partie de son pouvoir décisionnel au profit de la défense de l'Amérique du Nord.

2. La définition du concept de Homeland Defense

Bon nombre d'intervenants ont exprimé leur frustration face à la difficulté que pose l'absence de définition claire du concept de *Homeland Defense*. Le terme *Homeland* est ambiguë et soulève des questions qui touchent directement les Canadien. Ainsi, plusieurs se sont demandés quelles sont les limites du territoire désigné comme faisant partie du *Homeland* : les États-Unis ou l'Amérique du Nord dans son ensemble? Il est frappant de noter que, dans le flot des études produites aux États-Unis sur le sujet, le Canada n'est à peu près jamais mentionné, comme s'il était pris pour acquis ou exclu (ce qui, dans les deux cas, est profondément troublant, quoique que pour des raisons différentes).

D'autres ont fait remarquer que le terme *Homeland* revêt une connotation territoriale, ce qui est absurde dans un contexte de globalisation. Bon nombre des menaces contre lesquelles on cherche à se prémunir (terrorisme, attaques informatiques) sont considérées comme telles précisément à cause de l'ouverture des frontières et du phénomène d'interdépendance. Par ailleurs, ce concept soulève la question de la pertinence de la distinction entre « interne/externe » (*inside/outside*). Bien que la plupart des études sur le sujet mettent l'accent sur les menaces provenant de l'extérieur, il n'en demeure pas moins que l'hystérie qui semble s'être installée aux États-Unis est en fait liée aux événements de Oklahoma City (le « facteur McVeight »). Ce faisant, les difficultés à définir le concept de *Homeland Defense* reflètent les ambiguïtés identitaires que pose, même aux États-Unis, le phénomène de globalisation. De même, ce terme est une tentative visant à répondre et à s'adapter aux lignes de fracture qui se dessinent au sein de la société américaine.

Certains participants se sont concentrés sur le mot *Defense* qui, selon eux, est inapproprié, puisqu'il suggère avant tout une action des forces armées. Or, la lutte contre la plupart des menaces évoquées relèvent en fait des agences et forces de l'ordre civiles. L'usage du terme *Security* plutôt que *Defense* est certainement un pas dans la bonne direction, puisqu'il permet de rappeler que ce type de programme ne doit pas être perçu comme relevant d'abord de la sphère militaire.

Un intervenant a fait remarquer le caractère typiquement américain du concept, qui demeure presque impossible à traduire de façon satisfaisante en d'autres langues, que ce soit en français, en russe ou en allemand. Cela pourrait expliquer, en partie du moins, l'incompréhension que suscite l'usage de ce terme hors des États-Unis.

Par ailleurs, certains ont émis l'hypothèse que l'usage de plus en plus répandu de ce terme ne soit qu'une façon de justifier le maintien des budgets attribués aux forces armées dans un contexte où il n'existe plus de menace claire et aisément identifiable.

3. Les grandes orientations de la politique de sécurité des États-Unis

Certains échanges ont porté sur la difficulté à qualifier l'attitude actuelle des États-Unis en matière de politique étrangère. Pour plusieurs, l'utilisation des termes « unilatéralisme » et « isolationnisme » est discutable puisque a) les États-Unis semblent toujours aussi empressés d'obtenir l'appui de leurs alliés, ce qui appuierait la thèse du multilatéralisme, et b) les intérêts et interventions américaines s'étendent à l'échelle de la planète. Ce dernier facteur serait d'ailleurs en partie à l'origine de la nécessité qu'éprouvent le gouvernement et l'opinion publique américaine de se prémunir contre les agressions que peuvent perpétrer des groupes ou gouvernements étrangers. Les interventions américaines à l'étranger seraient, en effet, à la source de la rancœur que peuvent entretenir ces sociétés à l'endroit des États-Unis,.

Les participants ont aussi rappelé que la nature de la menace est précisément liée au fait que les États-Unis demeurent la seule superpuissance. Ces menaces ont comme trait commun d'être *asymétriques*, c'est-à-dire que leur exécution n'exigent que des ressources limitées, qu'elles sont dirigées contre les points vulnérables de la société ou du gouvernement américain, et donc qu'elle peuvent être employées par des groupes ou des États autrement moins puissants, dans le but

d'obtenir des effets disproportionnés et de saper la volonté de combattre les États-Unis. Le concept de « menace asymétrique » tend, comme celui de *Homeland Defense*, à se répandre dans la documentation sur le sujet, mais reste, lui aussi, ambiguë. Pour mieux illustrer leurs idées, certains participants ont fait allusion à la métaphore du combat de David contre Goliath — ce qui a inspiré, à l'un de nos rapporteurs, le commentaire critique suivant : « Goliath était un philistin; David est le héros de l'histoire; et celle-ci n'aurait jamais eu lieu si Goliath était resté chez lui et s'était mêlé de ses affaires. Il y a, dans cette métaphore, plus de leçons que l'on ne semble en percevoir…»

En guide de conclusion à cette première partie, il convient de mentionner d'autres commentaires émis par les rapporteurs. Ceux-ci ont mis l'accent sur deux problèmes que les participants n'ont *pas* abordé.

Le premier concerne la question de la finalité des programmes de *Homeland Defense.* Ce concept représente un glissement conceptuel significatif au sens où l'on semble constamment hésiter entre les références à la sécurité de l'État et à celle de la société civile. L'absence de référent clair quant à l'objet de la sécurité ajoute à la confusion intellectuelle, confusion qui empêche de soulever des questions fondamentales. Par exemple, il y a lieu de se demander qui est le véritable bénéficiaire de toutes ces activités. Peut-on aussi librement assimiler les intérêts de sécurité de l'État et de la société civile que ne semble le sous-entendre toutes les discussions sur le sujet?

Deuxièmement, bien peu de participants ont évoqué les problèmes et les abus que peut entraîner la mise en oeuvre de tels programmes. En définitive, le désir de protéger la société civile ne risque-t-il pas de générer, comme ce fut souvent le cas dans le passé, un sentiment d'insécurité encore plus grand. En d'autres mots, la plus grande menace qui pèse sur la société civile n'est-elle pas d'être étouffée par une protection trop contraignante?

2. LE BOUCLIER ANTIMISSILE DANS LE CONTEXTE DU HOMELAND DEFENSE

Le projet de déploiement d'un bouclier antimissile (ou *National Missile Defense – NMD*) est la composante la plus connue du *Homeland Defense*. Depuis un peu plus d'un an, ce projet — et une éventuelle participation canadienne — fait l'objet d'un débat public animé au Canada. Toutefois, il est rare que les intervenants dans ce débat se donnent la peine de restituer le projet de bouclier antimissile dans le contexte global du *Homeland Defense*, contexte où il puise pourtant en partie sa logique et sa justification. Aux États-Unis, certains de ses promoteurs soulignent que ce bouclier n'est qu'un des éléments du système de défense contre les armes de destruction massive, et n'est réellement utile que si ce déploiement est accompagné par d'autres mesures. Ainsi, il faut éviter que la mise en service du bouclier ne serve qu'à inciter un adversaire à recourir au terrorisme pour mener une attaque nucléaire, chimique ou bactériologique. Quelle est la valeur de ce raisonnement? Comment peut-il influencer la réflexion, au Canada, sur l'attitude que doit prendre le gouvernement face au projet de défense antimissile? C'est la problématique que nous avons soumis aux participants.

a. Présentations

Dans son allocution, Peter Johnston a d'abord rappelé le contexte dans lequel se déroule la réflexion sur le NMD et sur le concept de *Homeland Defense*. Il estime que nous vivons dans un monde dangereux, alors que se multiplient les risques posés par les menaces asymétriques. La prolifération des technologies permettant la fabrication des armes de destruction massives et de leurs vecteurs, l'importance croissante des réseaux informatiques et l'ampleur de phénomènes tels que l'immigration illégale, le trafic de stupéfiants, les pandémies, les famines et l'épuisement des ressources en eaux potables sont autant de facteurs qui contribuent à l'instabilité régionale, à rendre les conflits plus fréquents et plus dommageables. Le système international post-guerre froide est unipolaire, dominé par les États-Unis, mais il ne s'agit que d'une situation temporaire, puisqu'il est vraisemblable que de nouveaux rivaux apparaîtront bientôt. Ainsi, si la pertinence du projet de bouclier antimissile n'est pas évidente aujourd'hui, elle le sera dans un avenir rapproché.

Les attaques récentes contre les intérêts américains à l'étranger ont contribué à faire renaître le « syndrome de Pearl Harbor », c'est-à-dire la crainte d'une attaque surprise brutale et destructrice. Ignorer cette tendance équivaudrait à un suicide politique pour un dirigeant américain. Il semble maintenant clair que le projet NMD deviendra bientôt réalité et qu'il ne peut être arrêté.

Il est difficile de déterminer les conséquences qu'aura ce projet au Canada, puisqu'aucune demande de participation formelle émanant de Washington n'a été transmise à Ottawa. Peut-être la contribution canadienne se limitera-t-elle à l'appuyer publiquement pour en renforcer la légitimité, mais il est possible qu'elle soit autrement plus importante. Si le NORAD est désigné comme le centre du commandement du système, le Canada pourra alors jouer un rôle crucial dans son fonctionnement.

Bill Robinson, pour sa part, analyse la menace en fonction de sa magnitude, c'est-à-dire des pertes de vies humaines qu'elle pourrait causer. Il la divise en quatre catégories, par ordre décroissant : 1. Le risque de guerre générale impliquant des États qui disposent, en grande quantité, d'armes de destruction massive; 2. Le risque de guerre impliquant des petits États qui ne disposent que de quelques-une de ces armes; 3. Une attaque terroriste menée avec des armes de destruction massive; et 4. Une attaque terroriste classique.

Selon le présentateur, les menaces les plus susceptibles d'être mise à exécution relèvent de la troisième et de la quatrième catégories et, dans cette perspective, la composante antiterroriste du programme de *Homeland Defense* est justifiée. À l'inverse, la probabilité d'une guerre nucléaire généralisée, ou d'une attaque avec un nombre limité de missile par un « État paria », est très faible, puisque les gouvernements qui possèdent de telles armes ne s'en serviraient vraisemblablement qu'en dernier recours, dans une situation désespérée. Dans ce contexte, le projet de bouclier antimissile est non seulement inutile, mais probablement contre-productif.

Le déploiement du NMD pourrait, en effet, convaincre les adversaires potentiels des États-Unis de la nécessité de renforcer leur capacité de mener des actes terroristes sur le territoire américain. Il s'agit d'une idée importante, puisque le présentateur inverse le lien logique généralement posé entre

le bouclier antimissile et les autres composantes du *Homeland Defense*, lesquelles sont généralement présentées comme un appoint au NMD. En fait, ce dernier contribuerait à attiser la menace d'une attaque terroriste ou informatique, et donc à accroître la nécessité de renforcer les mesures contre ces menaces. Pour illustrer cette idée, Robinson utilise, lui aussi, une analogie tirée de la Seconde Guerre mondiale, en comparant le système de défense antimissile à la Ligne Maginot : c'est parce que les Français ont érigé cette ligne que les blindés allemands sont passés par les Ardennes, prenant ainsi les forces alliées à revers et leur infligeant une défaite décisive. Par ailleurs, le déploiement du bouclier aura aussi comme effet d'envenimer les relations avec la Russie et la Chine. En définitive, on peut se demander si les coûts politiques, stratégiques et financiers de la mise en place d'un tel système destiné à contrer une menace improbable ne sont pas supérieurs à tous les bénéfices que l'on peut espérer en retirer.

Le présentateur a exprimé son désaccord avec l'intervenant précédent en affirmant que l'érection du système de défense antimissile n'est pas inévitable. D'une part, la technologie requise est loin d'être au point et risque de ne pas l'être avant longtemps. D'autre part, le soutien apparent de l'opinion publique américaine au projet (révélé par les sondages d'opinion) pourrait bien s'effriter lorsque viendra le temps d'en assumer les coûts financiers. De plus, il existe déjà, aux États-Unis, un mouvement d'opposition au projet.

Dans ce contexte, la position canadienne face au NMD, quelque soit la façon dont elle sera exprimée, ne devrait souffrir d'aucune ambiguïté. Elle doit être négative. Le Canada a déjà, à plusieurs reprises dans le passé (notamment en 1967, 1969 et 1985), servit une réponse semblable aux États-Unis, sans subir de représailles. Pour étayer sa position, Robinson établit un lien entre le NMD et les autres programmes liés au *Homeland Defense*. Selon lui, le Canada pourrait faire preuve de bonne volonté et de souplesse en acquiesçant aux éventuelles demandes de coopération faites par les États-Unis pour mettre en oeuvre les autres programmes du *Homeland Defense*, ceci dans le but de gagner une certaine marge de manœuvre dans le dossier NMD. Cette approche est d'autant plus séduisante que les États-Unis ont beaucoup plus besoin de l'appui du Canada pour lutter efficacement contre le trafic de stupéfiant, le terrorisme, l'immigration illégale ou la cybercriminalité que pour déployer le bouclier antimissile.

Le commentateur, David Mutimer, a tout d'abord noté qu'à la longue liste de menaces évoquées jusqu'à présent, il convient d'ajouter la pauvreté qui, en fait, est à l'origine de nombreux conflits et donc des autres menaces contre lesquelles on cherche à se prémunir. Il rejette toutefois les analyses qui prédisent que les États-Unis feront face, d'ici une vingtaine d'années, à des rivaux susceptibles de remettre en question leur supériorité militaire.

Deux facteurs, cependant, continueront de peser dans l'équation. Le premier est le sentiment d'insécurité, que l'on peut assimiler à une forme de paranoïa. Le second est constitué de pressions internes visant à s'assurer une redistribution des dépenses fédérales dans tous les districts du pays. Le projet de NMD sert justement cette fin, en assurant le maintien ou la hausse des dépenses de défense. Dans cette perspective, on voit mal pourquoi les Canadiens devraient appuyer ce qui a toutes les apparences d'être un délire paranoïaque. Au demeurant, le projet de bouclier antimissile

constitue lui-même une menace à la sécurité et à la stabilité. Il ne peut qu'attiser la méfiance des États qui, comme la Chine, cherchent à se doter d'une capacité de dissuasion, et à les convaincre de redoubler d'effort.

b. Discussion

Les interventions faites sur ce thème peuvent être divisées en deux catégories générales.

1. La viabilité et les conséquences du NMD

Une grande partie des débats a porté sur la pertinence des arguments évoqués en faveur ou à l'encontre du projet de bouclier antimissile. Ainsi, plusieurs ont remis en question son caractère inévitable et la sincérité de l'appui dont il bénéficie aux États-Unis même. Premièrement, il convient de rester prudent face aux sondages d'opinion, dont les résultats sont souvent influencés par le libellé de la question posée. De même, cet appui de la population devient très relatif lorsqu'on le compare aux autres sujets de préoccupation exprimés par les citoyens (par exemple, en ce qui a trait à la santé ou à l'environnement). Deuxièmement, il existe aussi des réticences au sein de l'appareil militaire américain, puisque ce programme très coûteux draine des ressources qui pourraient autrement être allouées à d'autres projets. Les traditionnelles querelles inter-armes au sujet de l'allocation des ressources sont donc susceptibles de réapparaître. Troisièmement, le projet est à la merci des fluctuations politiques au Congrès. Le récent changement d'allégeance politique du Sénateur Jeffords est un excellent exemple de telles fluctuations.

Plusieurs commentaires ont aussi porté sur la faisabilité technique du projet et sur ses conséquences politiques. Les transformations constantes dans la dénomination du projet (de NMD à *Ballistic Missile Defense* – BMD) illustrent ces problèmes et les tentatives d'y remédier. Qualifiés, par un participant, de « naïf » et « de politiquement dangereux », les travaux sur le projet de bouclier pourraient avoir de sérieuses conséquences, même s'ils n'aboutissent pas à des résultats probants. Il constitue notamment une négation du principe de coopération et de dialogue, comme le démontrent les débats touchant au Traité sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM). De façon plus générale, le projet mine la possibilité d'engager un dialogue sur le contrôle des armements et d'édicter des normes et des règles internationales sur les missiles balistiques. Cette idée rejoint la position de ceux qui affirment que ce sont les politiques américaines qui constituent la véritable menace à la sécurité globale du système international.

2. La position du Canada

Plusieurs intervenants ont exploré les avenues qui s'offrent au gouvernement canadien si Washington devait l'inviter à se joindre au projet de bouclier antimissile et ce, en établissant un lien avec les autres programmes associés au *Homeland Defense*. Certains ont insisté sur les conséquences que ces programmes pourraient avoir sur l'intégrité et l'autonomie du Canada, que ce soit en termes politiques, territoriaux, et même intellectuels. Comment, et par qui, seront établies les normes déterminant le droit d'entrée en Amérique du Nord? Qui contrôlera effectivement cet espace? À long terme, ces autres programmes posent un défi tout aussi préoccupant que le NMD.

Certains ont renchéri, en affirmant que, du strict point de vue de la préservation de la souveraineté canadienne, les programmes de lutte antiterroriste ou de contrôle de l'immigration sont plus lourds de conséquence que ne l'est le NMD. Sur la base de ce postulat, un intervenant a suggéré d'inverser la stratégie esquissée par le second présentateur : selon lui, le Canada devrait accepter de participer au projet de bouclier antimissile si cela lui permettait de bénéficier d'une plus grande marge de négociation lorsque viendrait le temps de discuter des questions d'immigration ou de lutte contre le terrorisme. L'un des arguments évoqués en faveur de cette position est que, puisque le projet est techniquement peu probable, il a peu de chance d'être réalisé, ce qui minimise les conséquences négatives d'un appui à ce projet.

3. LA GESTION DES FRONTIÈRES ET LE PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ

La troisième séance a été consacrée aux problèmes liés à la gestion des frontières, que ce soit l'immigration illégale, la répression du trafic de stupéfiants ou les mesures antiterroristes.

a. Présentations

Le premier orateur, Daniel Drache, a surtout mis l'accent sur les différentes conceptions que suggère la notion de frontière. Elles marquent le lieu où se rencontrent deux entités souveraines, souvent de puissance inégale, comme c'est le cas entre le Canada et les États-Unis. Elles sont donc érigées et perçues de façons différentes, que ce soit en termes conceptuels ou matériels. Ces différences sont cruciales pour comprendre la dynamique des relations canado-américaines en ce domaine.

Les Canadiens ont, pour l'essentiel, dépolitisé leur conception de la frontière, au profit d'une plus grande ouverture des marchés. La notion de « ligne de front » associée à la frontière est généralement absente du discours canadien. Aux États-Unis, la frontière est considérée non seulement comme une porte d'entrée ou de sortie, mais aussi comme un mur, lequel marque la première ligne de front dans la lutte contre les menaces dirigées contre la société américaine. Contrairement à l'idée reçue, la ligne qui sépare le Canada des États-Unis n'est pas exempte d'armes. Elle est en fait gardée, du côté américain, par un petit nombre de professionnels qui portent des armes. Leur rôle consiste à barrer la route aux indésirables. En ce sens, la frontière sert à établir une distinction entre les Américains et les étrangers. Le Rio Grande est certainement l'expression la plus achevée de cette conception politique de la frontière, alors que 489 personnes qui tentait de le franchir y ont laissé leur vie (des chiffres qui ne sont pas sans rappeler ceux du Mur de Berlin!).

La différence de puissance entre les trois États d'Amérique du Nord n'explique pas seulement la différence de perception des frontières, mais aussi la dynamique des relations entre les trois gouvernements lorsque vient le temps de gérer ces lignes de démarcation. Pour le présentateur, cette dynamique se résume de la façon suivante : parce qu'ils sont les plus puissants, les Américains sont en mesure d'établir l'agenda en cette matière et de faire passer leurs préoccupations avant celles de leurs voisins. Cela signifie que si les Canadiens ne prennent pas les questions frontalières au sérieux et qu'ils ne tiennent pas compte des inquiétudes des Américains, ceux-ci prendront des mesures unilatérales sans égards pour les intérêts du Canada.

Paradoxalement, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu comme effet de pousser le Canada hors du périmètre de sécurité américain en lui retirant son statut spécial. L'intégration poussée des deux économies ne s'est pas accompagnée d'une plus grande convergence des politiques, en particulier en ce qui a trait à la gestion des frontières. On assiste à une re-politisation des frontières, qui ne peuvent plus être gérées de façon purement technique ou administrative. En fait, les options qui s'offrent au Canada se réduisent à l'alternative suivante : soit faire preuve de plus d'innovation et d'autonomie, soit se laisser porter par la vague et se plier aux demandes des États-Unis.

Selon Steven Flynn, le second présentateur, la crainte du terrorisme est solidement ancrée aux États-Unis et le Canada est bel et bien perçu comme un élément du problème. Cette situation découle du fait que la frontière canado-américaine est poreuse (en raison d'un certain laxisme de la part du gouvernement canadien) et que le Canada est un centre d'activité portuaire important, par où peut transiter sans grande difficulté, par exemple, un conteneur dissimulant une arme de destruction massive. En conséquence, si le gouvernement canadien ne prend pas les mesures adéquates pour renforcer le contrôle et la sécurité de ses frontières, les États-Unis seront probablement tentés de durcir leurs positions dans ce dossier.

Le contexte politique à Ottawa et à Washington ne facilite pas le dialogue sur ces questions. Les dirigeants canadiens semblent se complaire dans une sorte de déni et se contentent d'en faire le moins possible. Aux États-Unis, où l'équipe dirigeante actuelle est principalement originaire du Sud du pays, on peut percevoir une tendance à privilégier les problèmes liés à la gestion de la frontière avec le Mexique et à aborder ceux de la frontière canadienne avec la même conception et la même approche, même si le contexte est radicalement différent.

Il n'en tient qu'aux Canadiens de saisir l'occasion et de prendre l'initiative pour éviter le durcissement anticipé des positions américaines. Plutôt que d'être considéré comme un élément du problème, le Canada doit se poser en composante de la solution. Tout plan d'action doit d'abord se concentrer sur les points d'entrée, plutôt que sur les frontières proprement dites. Concrètement, ce plan devrait toucher aux éléments suivants : 1. Une surveillance accrue des systèmes de transport, en particulier dans les zones portuaires; 2. Une amélioration des opérations de collecte de renseignement, d'évaluation des risques et d'échange d'information; 3. Un renforcement des méthodes d'interception, qui pourraient, entre autres, comporter des récompenses (par exemple, l'octroi d'une passe privilégiée) pour les compagnies privées disposées à accroître le contrôle sur les marchandises qu'elles transportent; 4. Étudier la possibilité de cantonner des officiers américains dans les ports d'entrée au Canada.

Le commentateur de la séance, Reg Whitaker, a soulevé deux points. Le premier est à l'effet que l'on assiste sans doute, depuis quelques années, à la redéfinition et au déplacement des frontières, mais certainement pas à leur disparition, comme l'affirment certains. Ainsi, l'abolition des contrôles entre États européens a mené au renforcement des mesures de sécurité et de surveillance vis-à-vis l'extérieur. De même, il y a lieu de se demander si la mise en oeuvre des projets de *Homeland Defense* ne marquent pas la création d'une « Forteresse Amérique ».

La seconde remarque touche à la nature du périmètre de sécurité que l'on s'apprête à ériger. Inévitablement, celui-ci conduira à une harmonisation des normes et règles touchant à la circulation des personnes entre le Canada et les États-Unis. Si ce scénario devait se réaliser, il soulèverait des questions délicates. Ainsi, le Mexique pourrait-il être traité sur le même pied que le Canada? La situation des deux États est, en effet, passablement différente, puisque plusieurs des immigrants illégaux qui tentent de franchir le Rio Grande sont des citoyens mexicains. Ne verrait-on pas alors émerger une forme de hiérarchisation ou de stratification au sein même de l'ALENA? En fait, il y a tout lieu de croire que les programmes de *Homeland Defense* vont exacerber les distinctions en les membres de l'Accord.

b. Discussion

Les débats se sont concentrés sur deux thèmes, soit la définition du problème et les solutions possibles.

1. La nature du problème

Certains participants ont fait remarquer que la question à savoir si le « Canada est partie du problème ou de la solution » est mal posée. En fait, c'est le Canada qui subit les inconvénients de l'hostilité que suscitent les politiques américaines, et ce sont ces politiques qui nécessitent l'adoption par le Canada de mesures qu'il n'aurait pas à appliquer autrement. D'autres ont noté qu'il y a de profondes divergences quant à la nature de la menace. Les Canadiens ne se sentent pas visés par le terrorisme, si bien qu'il pourrait être difficile de convaincre la population d'adopter des mesures contre ce type de menace, surtout si ces mesures semblent aller à l'encontre des valeurs de la société civile. Toutefois, un participant a rappelé que le Canada ne peut se payer le luxe de ne pas se prémunir contre de telles actions, d'autant plus que l'utilisation par des terroristes d'armes de destruction massive aurait nécessairement un impact de ce côté-ci de la frontière. Qu'ils le veuillent ou non, les Canadiens partagent le sort de leurs voisins du Sud.

L'un des problèmes qui se pose, tant pour le Canada que pour le Mexique, est que le durcissement des mesures de contrôle aux frontières pourrait avoir le même effet que l'adoption de mesures protectionnistes. Il n'est certainement pas question de fermer les frontières, mais à tout le moins d'adopter des procédures de contrôle qui gênerait le commerce en provenance de l'extérieur, en particulier les exportations canadiennes vers les États-Unis. Par ailleurs, on peut aussi imaginer des cas où les autorités américaines adopteraient, pour assurer la sécurité du territoire américain, des mesures qui pourraient aller à l'encontre de l'exercice de la souveraineté, tant au Canada qu'au Mexique.

2. Les solutions

Pour résoudre le casse-tête que pose la sécurité de l'Amérique du Nord, l'un des participants a proposé de s'inspirer de l'expérience du NORAD. Cette institution bilatérale a permis au Canada de conserver une certaine influence dans le contrôle de l'espace aérien de l'Amérique du Nord, de bénéficier des informations acquises par les systèmes américains, et de bénéficier d'un degré de sécurité autrement impossible à atteindre par ses propres moyens. Ainsi, la création d'une institution bilatérale chargée de contrôler et de gérer les points d'entrée pourrait être une solution envisageable.

Un autre intervenant a cependant émis quelques doutes, en se demandant ce qui ce produirait si des divergences devaient survenir entre les deux gouvernements quant aux principes qui doivent guider la surveillance des points d'entrée. Quelle serait la marge de manœuvre des Canadiens? Comment peuvent-ils espérer influencer le processus de prise de décision en cette matière? Et est-ce que les mesures adoptées seraient réciproques — ce qui revient à dire de laisser au Canada une part de responsabilité dans la surveillance des points d'entrée aux États-Unis?

4. LA PROTECTION DES INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES

La dernière portion de la table ronde portait sur la protection des « infrastructures essentielles », c'est-à-dire les réseaux de communication et les composantes du tissu industriel dont le bon fonctionnement est vital pour celui de vastes secteurs économiques (centrales et relais de distribution d'énergie, stations de pompage, usine de pièces complexes ou de produits hautement toxiques, etc.). Il s'agit, bien souvent, du maillon faible des sociétés développées dont la vie économique et sociale est en grande partie fondée sur l'usage de produits ou de systèmes de haute technologie, très performants mais fragiles et difficiles à remplacer rapidement. Ces infrastructures constituent donc des cibles de choix pour les groupes ou États qui chercheraient à perturber ces sociétés.

a. Présentations

Le premier intervenant, Brian MacDonald, a illustré la nature du problème que pose la protection des infrastructures essentielles en utilisant un scénario décrivant les effets d'une attaque terroriste sur une station de pompage d'un oléoduc traversant la Saskatchewan vers les États-Unis. La destruction de cette station aurait pour effet de paralyser pour plusieurs jours, sinon plusieurs semaines selon la gravité de l'incident, la distribution de gaz naturel sur la côte ouest des États-Unis, jusqu'en Californie.

Ces stations sont vulnérables parce qu'isolées et dotées de moyens de sécurité minimaux. Garder efficacement de telles installations serait problématique, puisqu'on en dénombre environ 115 le long du parcours et chacune d'elle est vitale au fonctionnement du système. Leur protection pose non seulement un problème d'effectif, mais aussi de soutien et de formation de ces troupes, et de renforcement matériel de ces installations. La difficulté est d'autant plus grande qu'il est possible de dénombrer des dizaines de réseaux semblables (électriques, téléphoniques ou autres) qui nécessiteraient une protection équivalente. La défense de telles installations soulève aussi des questions légales, puisqu'elle touche aux activités d'entreprises privées qui, bien souvent, sont désireuses de ne pas révéler certains secrets industriels, et qui pourraient voir dans ce déploiement de force une entrave à la bonne marche de leurs opérations. De même, il pose des problèmes de juridiction, puisque qu'un incident qui aurait lieu au Canada pourrait avoir des effets surtout aux États-Unis.

L'élément clef d'une protection efficace demeure, de l'avis de l'orateur, la collecte et le traitement du renseignement, ainsi que l'établissement d'un système de commandement et de contrôle fiable.

Le dernier présentateur, Peter Sloly, a rappelé aux participants que même si l'on parle ici de défense (et donc qu'il aisé de s'arrêter à la dimension strictement militaire du sujet), se sont d'abord les forces de l'ordre civiles qui sont appelées à assurer la protection des infrastructures critiques. Il a notamment établi la liste des menaces à la sécurité nationale qui relèvent, pour l'essentiel, du travail de la police ou d'autres agences civiles, soit :

- La criminalité transnationale;
- Le trafic de stupéfiants;
- L'immigration illégale et la surveillance des points d'entrée;
- Le terrorisme (d'origine interne ou internationale);
- Les activités des groupes racistes;
- Les activités des gangs de rue ayant des liens à l'étranger;
- Le trafic d'armes à feu;
- Les conflits de travail qui peuvent perturber le fonctionnement des infrastructures critiques;
- Les manifestations, telles que celles qui ont eu lieu lors du Sommet des Amériques;
- Les pandémies.

Les problèmes auxquels font face les autorités policières municipales dans l'exécution de ces tâches sont d'abord d'ordre budgétaire et organisationnel. Il recommande que les principaux corps de police municipaux canadiens jouent, à l'avenir, un rôle plus actif dans le domaine de la planification stratégique et opérationnelle touchant aux questions de sécurité nationale. Ceci passe d'abord par le développement d'un partenariat plus étroit avec les autres intervenants (forces armées, services de renseignement, corps de police provinciaux et national, etc.). De même, il faudrait intégrer plus systématiquement des représentants des corps policiers municipaux dans les séminaires et cours de formation offerts aux membres de la communauté de sécurité canadienne, comme, par exemple, le *Séminaire sur les études de sécurité nationale* donné par le Collège de la Défense nationale à Toronto.

Le commentateur, Tiit Romet, ajoute un troisième point de vue, qui s'insère entre les perspectives internationales et locales exprimées par les deux présentateurs. Pour comprendre la nature du problème et esquisser des solutions, il convient aussi d'étudier le point de vue de ceux qui possèdent et dirigent ces infrastructures critiques, soit les entreprises privées. Il importe de prendre en considération non seulement leur position lors de l'évaluation et de la gestion du risque, mais aussi leurs préoccupations en ce qui a trait aux contradictions possibles entre les impératifs de sécurité et celles de rentabilité. Par ailleurs, il note qu'il n'existe à peu près aucune données fiables sur le degré d'interdépendance de ces infrastructures et sur le niveau réel de leur vulnérabilité. L'une des tâches urgentes à entreprendre pour poursuivre une réflexion éclairée est d'étudier plus systématiquement les liens entre ces infrastructures, de mesurer les conséquences d'un dysfonctionnement majeur et d'évaluer le risque que se produise un tel incident.

b. Discussion

D'entrée de jeu, un participant a fait remarquer que le Canada dispose d'une certaine expertise en la matière, notamment grâce au programme de prévention contre le blocage des

systèmes informatiques lors du passage à l'an 2000. Les représentants du gouvernement ont, entre autres, pu dresser un portrait clair des liens d'interdépendance entre ces différents systèmes. Il y a tout lieu de bénéficier de cette expérience.

Plusieurs autres ont mis en relief les défis spécifiques que pose la protection des infrastructures vulnérables. En premier lieu, elle a ceci de particulier qu'elle touche d'abord des installations privées. En ce sens, le gouvernement se doit de se comporter non en propriétaire (comme il le fait lorsqu'il s'agit d'installations militaires ou gouvernementales), mais plutôt en coordonnateur, en exerçant un leadership et en diffusant l'information. En deuxième lieu, et dans le même ordre d'idées, la protection des infrastructures nécessite un travail d'éducation auprès de l'entreprise privée et de la société civile, pour leur faire prendre conscience de la nature de la menace et du niveau de risque. De façon plus générale, il convient de noter que, rarement, dans l'histoire du Canada, les services de sécurité auront à interagir de façon aussi étroite avec l'entreprise privée et la société civile. Ceci est particulièrement vrai pour le ministère de la Défense nationale, qui abrite le Bureau de protection des infrastructures essentielles et de la préparation d'urgence. En troisième lieu, ce type d'activités suppose une forme de partage des coûts entre le gouvernement et l'entreprise privée, une question qui demeure largement inexplorée. Enfin, compte tenu du caractère privé des infrastructures visées, certains ont recommandé la création de nouveaux mécanismes de consultation, de concertation et de diffusion de l'information, de manière à laisser une place plus importante aux représentants de ces entreprises.

D'autres interventions ont porté sur la nature de la menace. Certains ont souligné que l'impact réel du terrorisme se mesure plus en termes psychologiques que matériels. Les dégâts psychologiques d'un tel incident sont proportionnels au sens d'insécurité qu'il exploite. Dans ce contexte, il y a lieu de ce demander si la mise en place de mesures de sécurité préventives peut réduire ce sentiment de vulnérabilité.

Enfin, comme l'ont fait remarquer d'autres participants, il est également nécessaire de se pencher sur la dimension éthique du sujet. D'une part, jusqu'à quel point peut-on légitimement demander à l'entreprise privée d'adopter des mesures coûteuses contre une menace diffuse et encore mal évaluée? D'autre part, ces mesures doivent être conformes aux valeurs de la société canadienne, notamment en ce qui a trait au respect des droits de la personne et des principes démocratiques. Certains ont d'ailleurs exprimé des craintes, en faisant valoir que la défense des infrastructures essentielles, comme l'ensemble des programmes associés au *Homeland Defense*, pourrait bien entraîner des dérapages comme ceux auxquels donne lieu la guerre contre les drogues aux États-Unis. La chasse aux terroristes peut, en effet, servir de prétexte ou d'incitation pour s'attaquer à des groupes qui font publiquement connaître leur désaccord avec les politiques gouvernementales en utilisant des moyens parfois spectaculaires, mais qui n'ont rien à voir avec le terrorisme.

CONCLUSION ET RECOMMENDATIONS

Cette table ronde a abordé un sujet qui demeure encore largement ignoré au Canada. En conséquence, les participants n'ont pu que déblayer le terrain et identifier quelques éléments pouvant servir de fondements à une problématique d'ensemble. Ce travail de réflexion se doit d'être

poursuivi, et c'est avec cette idée à l'esprit qu'est rédigée cette conclusion. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas de recommandations énoncées par les participants au cours de la rencontre, mais plutôt de conclusions personnelles inspirées de ces discussions.

La principale recommandation formulée ici est de constituer un groupe de travail chargé de colliger l'information sur les initiatives américaines qui s'inscrivent dans le cadre du *Homeland Defense*, de poursuivre la réflexion sur les enjeux que ces programmes soulèvent pour le Canada et, éventuellement, de suggérer des avenues possibles au gouvernement. Ce groupe doit impérativement réunir des intervenants des milieux gouvernementaux et non-gouvernementaux.

Cette recommandation découle d'abord de trois constats de portée générale.

1. Le concept de *Homeland Defense* demeure obstinément flou et il est très difficile de tracer un portrait précis et complet des initiatives auxquelles il donne lieu aux États-Unis, tant les intervenants et les programmes sont nombreux. Cette confusion constitue un obstacle majeur à toute réflexion globale sur le sujet et à l'élaboration de politiques, par le gouvernement canadien, qui tiennent compte des liens qui peuvent exister entre ces programmes.

2. Malgré cette confusion, il semble acquis que le gouvernement américain va, pour l'avenir prévisible, poursuivre les initiatives qu'il a déjà entreprises (que ce soit dans le cadre du projet de bouclier antimissile, de la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale, ou encore de la cybercriminalité) et en lancer d'autres. Rien n'indique que ces menaces vont perdre de l'importance dans l'ordre des priorités de l'Administration Bush.

3. Les participants à ce séminaire s'entendent pour dire que toutes ces activités pourraient avoir de profondes conséquences de ce côté-ci de la frontière, que ce soit directement, par des demandes de coopération provenant de Washington, ou indirectement, en affectant les échanges canado-américaines et, de façon plus générale, l'état des relations bilatérales. Le gouvernement canadien a donc tout intérêt à porter attention à l'évolution de ce dossier aux États-Unis.

La tâche de ce groupe de travail pourrait être définie comme suit :

1. Colliger toutes les informations disponibles sur les différents aspects du sujet et les mettre à la disposition des intervenants qui en font la demande;

2. Répertorier les différentes initiatives élaborées et mises en œuvre par les autorités américaines, identifier les programmes qui sont le plus susceptibles d'avoir un impact de ce côté-ci de la frontière ou d'affecter les relations bilatérales, et évaluer la nature et l'ampleur de cet impact.

3. Si besoin est, faire des recommandations aux autorités canadiennes.

Il s'agit d'un travail qui se fait déjà dans certaines officines gouvernementales, telles que le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (ministère de la Défense nationale) ou le Conseil privé. Néanmoins, deux raisons militent en faveur de la création d'un groupe élargi qui comprendrait aussi des représentants du milieu universitaire, de l'entreprise privée, des organisations non-gouvernementales et des forces de l'ordre provinciales et municipales.

La première raison est que ce groupe pourra conserver une vision d'ensemble du dossier et établir des liens entre les différents programmes. Dans l'état actuel des choses, la collaboration avec les États-Unis se fait au cas par cas, sans que les intervenants canadiens ne disposent d'un portait global clair de la situation. Celui-ci permettrait pourtant d'évaluer la justesse de certaines tactiques de négociation évoquées par les participants au cours de ce séminaire, notamment l'idée consistant à accéder à certaines demandes provenant des États-Unis pour disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour rejeter celles qui posent de sérieux problèmes. Il s'agit, en quelque sorte, de combattre le feu par le feu — c'est-à-dire de développer une approche cohérente et, éventuellement, de discuter avec les représentants américains en établissant des liens entre les divers dossiers. Au demeurant, l'idée de créer un « périmètre de sécurité » (évoquée des deux côtés de la frontière) justifie l'adoption d'une telle perspective globale.

La seconde raison qui milite en faveur de la création d'un groupe comprenant des acteurs non-gouvernementaux tient à la nature même des programmes concernés, en particulier ceux touchant à la lutte contre le terrorisme, l'immigration illégale et la criminalité informatique. Les mesures adoptées dans le cadre de ces programmes touchent directement la vie des citoyens canadiens (physiques et moraux) et, bien souvent, leur efficacité dépend de la collaboration de la société civile. Toute forme de collaboration doit commencer par un dialogue et l'identification des intérêts et préoccupations de chacun. De plus, compte tenu de la pluralité des activités évoquées (juridiques, policières, militaires, économiques, sociales et politiques), il est essentiel d'encourager les échanges entre intervenants provenant de disciplines et de milieux différents. Enfin, comme l'ont souligné plusieurs participants, il existe, dans tous ces dossiers, un risque de dérive et d'abus. Le groupe proposé ici pourrait donc servir à la fois de forum de discussion et de « système d'alarme ».

Dans un autre ordre d'idées, cette table ronde a permis de mesurer l'ampleur des problèmes liés à l'évaluation de la menace et aux divergences auxquelles donne lieu l'interprétation des informations disponibles sur ce sujet. Le gouvernement canadien n'a que des moyens limités pour évaluer la justesse et la pertinence des arguments utilisés par les États-Unis pour justifier les programmes de défense et de sécurité (qu'il s'agisse du risque d'attaque par des missiles ou de terrorisme). Le développement d'une compétence nationale indépendante en ce domaine est coûteuse, parce qu'elle exige des ressources considérables en matière de collecte de données. Bien souvent, les autorités canadiennes doivent se fier uniquement sur les données fournies par les agences américaines et sur l'interprétation qu'elles en font.

En dépit de ces problèmes, le gouvernement canadien ne peut faire l'économie de sa propre évaluation de la menace. Il s'agit d'une opération importante, dans la mesure où l'on peut s'attendre

à ce que la réaction du Canada face aux initiatives américaines soit, en partie, déterminée par cette évaluation.

En raison de la complexité du sujet, je me limiterai à deux remarques apparemment contradictoires, mais qu'il faut néanmoins réconcilier. La première est que les représentants canadiens doivent toujours garder à l'esprit qu'il existe un risque d'intoxication, c'est-à-dire d'accepter sans discernement les analyses fournies par les autorités américaines — et donc les solutions qu'elles proposent. Un tel phénomène s'est déjà produit à plusieurs reprises au cours de la guerre froide, alors que certains représentants du Canada en contact étroit avec leurs homologues américains en sont venu à adopter une conception de la menace plus proche de celle du gouvernement des États-Unis que de celui du Canada. L'esprit critique est donc une attitude que doivent soigneusement cultiver les intervenants appelés à travailler dans ce dossier.

La seconde est que les Canadiens ne peuvent en aucun cas ignorer les préoccupations et les inquiétudes de leurs puissants voisins – ceci même s'ils en viennent à la conclusion que ces inquiétudes sont injustifiées et qu'elles ne sont qu'une manifestation d'une forme de paranoïa collective. Pour préserver le caractère amical de ses échanges avec Washington, le gouvernement canadien doit faire preuve de sympathie envers ces craintes, quitte à adopter quelques mesures rassurantes soigneusement choisies. En fait, il doit, par dessus tout, s'attacher à dissiper l'impression que « le Canada fait partie du problème ».

ANNEXE I

Homeland Defense and Security Perimeter : Implications for Canada
Périmètre de sécurité et "Homeland Defense" : Quelles sont les conséquences pour le Canada?

PROGRAM / PROGRAMME

8 :30 - 9 :00 Welcoming Remarks / Mots de bienvenue :
Pr. Ken MacRoberts, Principal, Collège Glendon College
Steve Lee, Centre canadien pour le développement de la politique étrangère
Pr. Stéphane Roussel, Collège Glendon College

9 :00 - 10 :15 In search of a concept / À la recherche d'un concept:
Chair / Président : Pr. Stan Kirschbaum, Collège Glendon College
Pr. David Haglund, Center for International Relations - Queen's University
Pr. Michel Fortmann, Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale - Université de Montréal
Discussant : TBA

10 :15 - 10 :30 Coffee Break – Pause Café

10 :30 – 11 :45 NMD in the context of Homeland Defense / Le NMD dans le cadre du Homeland Defense
Chair / Président : Mr. Bill Robinson, Project Ploughshare
Discussant : Pr. David Mutimer, York Center for International and Security Studies - York University

11 :45 – 13 :00 Lunch

13 :00 – 14 :15 Borders Management and Security Perimeter / Gestion des frontières et périmètre de sécurité
Chair / Président : David Rudd
Pr. Daniel Drache, Robarts Center - York University
Dr. Steven Flynn, Council of Foreign Relations (Washington)
Discussant : Reg Whitaker – York University

14 :15 - 14 :30 Coffee Break

14 :30 – 15 :45 Critical Infrastructure Issues / La protection des infrastructures
Chair / Président : TBA
Brian MacDonald, President, Atlantic Council of Canada/Conseil atlantique du Canada
Discussant : Mr. Tiit Romet

15 :45 – 16 :15 Summerizing and recommendations / Résumé et recommandations

ANNEXE II

List of Participants/Liste des participants

M. Neil Arya, Président national
Physicians for Global Survival

Mme Barbara Birkett, Médecin
Oakville - Trafalgar Memorial Hospital
Sunnybrook and Womens' Health Sciences Centre
Toronto

M. Ryerson Christie, assistant de recherche
Centre for International and Security Studies
York University

Mme Elizabeth Dauphinee, assistante de recherche
Centre for International and Security Studies
York University

Pr. David Dewitt, directeur
Centre for International and Security Studies
York University

Pr. Daniel Drache, directeur
Robarts Centre for Canadian Studies
York University

Dr. Stephen Flynn, Chercheur senior
National Security Studies Program
Council on Foreign Relations

Pr. Michel Fortmann
Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internaitonale (GERSI)
Université de Montreal

Mme Louisa Garib
Adjoint aux conferences et à l'information
Centre for International and Security Studies
York University

Mme Marketa Geislerova
Rapporteur
Centre canadien pour le développement de la politique étrangère

M. Kyle Grayson, assistant de recherche
Centre for International and Security Studies
York University

Pr. David Haglund, directeur
Centre for International Relations
Queen's University

M. Leonard Hill
Chef de bureau, Multinational Affairs Unit
Ambassade des États-Unis au Canada

M. Remi Hyppia
Analyste senior
Bureau de la Protection des infrastructures essentielles et de la préparation d'urgence
Ministère de la Défense nationale

M. Peter Johnston
Analyste de défense
Ministère de la Défense nationale

Pr. Stanislav Kirschbaum
Programme d'études internationales
Glendon College (York University)

Colonel Remi Landry
Curriculum Planning Staff, National Security Studies
Canadian Forces College

M. Jeremy Lefevbre, assistant de recherche
Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI)
Université de Montreal

M. Brian MacDonald, President
Conseil Atlantique du Canada

Pr. Alex MacLeod, directeur
Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité (CEPES)
Université du Québec à Montréal

Pr. Ken McRoberts
Principal
Collège Glendon (York University)

Pr. David Mutimer, directeur adjoint
Centre for International and Security Studies
York University

M. Bill Robinson
Program Associate
Project Ploughshares

M. Tiit Romet
Président
Kinsei RST Inc.

Pr. Stéphane Roussel
Department de science politique
Collège Glendon (York University)

M. David Rudd
Directeur exécutif
Institut canadien d'études strategiques

Inspecteur Peter Sloly
Toronto Police Service

M. Peter Vlossak
Conseil atlantique du Canada

Mme Chantale Walker
Communications/Media Relations
Centre canadien pour le développement de la politique étrangère

Mme Sarah Whitaker
Conference and Information Assistant
Centre for International and Security Studies
York University

Pr. Reg Whitaker
Department of Political Science
York University